



Magda Gołaś-Podolec

PORÓWNANIE EUROPEJSKIEGO I INTERAMERYKAŃSKIEGO SYSTEMU OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Wprowadzenie

Uniwersalny system ochrony praw człowieka pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych okazał się niewystarczający wobec potrzeb społeczności międzynarodowej okresu powojennego. Duża liczba państw–członków systemu uniwersalnego często uniemożliwiała osiągnięcie konsensusu w zakresie regulacji prawnych, a także osłabiała funkcjonowanie mechanizmu wdrażającego. Daleko idące zróżnicowanie państw pod względem tradycji, kultury czy systemu wartości stanowiło niekiedy przeszkodę w procesie opracowywania oraz przyjmowania układów w ramach globalnego systemu ochrony praw człowieka. Również czynnik psychologiczny miał istotny wpływ na rozwój systemów regionalnych – świadomość przynależności do systemu obejmującego swym zasięgiem cały świat, w którym potrzeby poszczególnych państw były uogólniane lub często nieuwzględniane, powodowała mniejsze zaangażowanie państw–członków w funkcjonowanie systemu uniwersalnego. Powyższe czynniki w znaczącym stopniu przyczyniły się do rozwoju regionalnych systemów ochrony praw człowieka, spośród których należy wymienić dwa główne: system europejski pod auspicjami Rady Europy oraz system interamerykański istniejący w ramach Organizacji Państw Amerykańskich.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka porównawcza powyższych systemów, ze szczególnym uwzględnieniem wszelkich podobieństw i różnic w zakresie katalogu praw zawartych w dokumentach statutowych, struktury





instytucjonalnej systemów, skuteczności mechanizmów wdrażających czy ogólnej efektywności. W pracy wykorzystane zostały przede wszystkim angielskojęzyczne publikacje specjalistów w dziedzinie ochrony praw człowieka, takich jak: L. Henkin, T. Buergenthal, D. Shelton, L. Betten, N. Grief, D. Forsythe, A. Robertson, J. G. Merrills i wielu innych. Spośród polskich źródeł naukowych niezwykle cenne stały się opracowania następujących autorów: R. Kuźniar, I. Malinowska, S. Jarosz-Żukowska, D. Kornobis-Romanowska, C. Mik czy M. Nowicki. Szczególnie przydatne okazały się również biuletyny informacyjne Rady Europy, a także Organizacji Państw Amerykańskich. Ponadto wiele cennych informacji dostarczyły źródła internetowe: www.coe.int (Rada Europy), www.echr.coe.int (Europejski Trybunał Praw Człowieka), www.conventions.coe.int (traktaty i konwencje), www.oas.org (Organizacja Państw Amerykańskich), www.corteidh.or.cr (Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka), www.cidh.oas.org (Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka) oraz www.europa.int (Portal Unii Europejskiej).

Interamerykański system ochrony praw człowieka

Geneza i ogólne podstawy amerykańskiego systemu ochrony praw człowieka

Ruch zjednoczeniowy w krajach Ameryki Łacińskiej rozpoczął się we wczesnych latach XIX w., gdy latynoamerykańskie republiki uzyskiwały niepodległość. W pierwszej połowie XIX w. zostały one uznane zarówno przez Stany Zjednoczone, jak i przez Wielką Brytanię, a ogłoszona w tym czasie doktryna Monroe'a gwarantowała nieingerencję Europy w stosunki wewnątrzamerykańskie. W 1822 r. Simón Bolívar zainicjował powstanie Konfederacji Republik Amerykańskich, co zaowocowało powstaniem w 1890 r. Unii Republik Amerykańskich (Unii Panamerykańskiej¹) w czasie I Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich w Waszyngtonie. W teorii organizacja ta miała służyć rozwojowi kontaktów, głównie gospodarczych, między krajami Ameryki, lecz w rzeczywistości przede wszystkim ułatwiała Stanom Zjednoczonym ekspansję gospodarczą w tym regionie.

W pierwszej połowie XX w. w stolicach różnych krajów Ameryki Łacińskiej odbyło się osiem Konferencji Państw Amerykańskich, które miały charakter głównie organizacyjny i służyły wzmocnieniu poczucia jedności w ramach organizacji. Od chwili wybuchu II wojny światowej spotkania konsultacyjne ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Unii (w latach 1939, 1940 oraz 1942) skupiały się na omawianiu problemów państw amerykańskich powstałych w jej wyniku.

¹ Unia Panamerykańska powstała z przekształcenia Biura Handlowego Republik Amerykańskich, utworzonego w 1889 r. w czasie I Konferencji Panamerykańskiej w Waszyngtonie – szerzej na ten temat zob. A. H. Robertson, J. G. Merrills, *Human Rights in the World*, Manchester 1996, s. 197.





Najważniejsza spośród interamerykańskich powojennych konferencji odbyła się w Bogocie w 1948 r. Od niej datuje się też faktyczny początek systemu interamerykańskiego we współcześnie znanym kształcie².

Organizacja Państw Amerykańskich

Amerykański system ochrony praw człowieka został stworzony przez Organizację Państw Amerykańskich (OPA). W jego skład wchodzi wszystkie państwa kontynentu amerykańskiego z wyjątkiem Gujany, Kuby i Kanady³. Organizacja Państw Amerykańskich wywodzi się z powołanej w 1890 r. w Waszyngtonie Unii Republik Amerykańskich. Obecna nazwę przyjęto w czasie IX Konferencji Państw Amerykańskich w 1948 r. w Bogocie. Jej członkami są państwa Ameryki Łacińskiej (od 1962 r. bez Kuby) oraz Stany Zjednoczone i Kanada – łącznie 34 państwa. Celem OPA jest umacnianie pokoju i bezpieczeństwa kontynentu amerykańskiego, pokojowe regulowanie sporów między państwami członkowskimi, wspólne rozwiązywanie problemów ekonomicznych, społecznych i politycznych, a także udzielanie sobie wzajemnej pomocy⁴.

Obecnie OPA działa w oparciu o postanowienia Karty Organizacji Państw Amerykańskich podpisanej w 1948 r. w Bogocie, obowiązującej od grudnia 1951 r., do której wprowadzono zmiany: w 1967 r. postanowieniami Protokołu z Buenos Aires; w 1985 r. postanowieniami Protokołu z Kartaginy; w 1992 r. postanowieniami Protokołu z Waszyngtonu oraz w 1993 r. postanowieniami Protokołu z Mangui. Jest ona traktatem wielostronnym i niejako Konstytucją Organizacji. Karta w swej pierwotnej formie w niewielu punktach nawiązywała do praw człowieka⁵. Spośród najważniejszych artykułów Karty na uwagę niewątpliwie zasługuje art. 3 (obecnie art. 5). Przyznaje on wszystkim jednostkom fundamentalne prawa bez względu na narodowość, płeć, rasę czy wyznanie. Brak definicji pojęcia „fundamentalne prawa jednostki” wytworzył jednak niekorzystny obszar indywidualnej interpretacji tego sformułowania. Równie ważny jest art. 13 (obecnie art. 16), przyznający każdemu państwu prawo do rozwoju życia kulturalnego, publicznego i ekonomicznego w sposób wolny i naturalny, zobowiązujący jednocześnie państwa do poszanowania zasad powszechnej moralności oraz praw jednostki w wyżej wymienionym procesie wolnego rozwoju⁶. Istotną wadą pierwotnej wersji Karty był fakt, iż nie stworzyła ona żadnych instytucji czy mechanizmów, których zadaniem byłaby ochrona praw, o których traktowała. Dopiero pierwsza poprawka Karty (w wy-

² Szerzej na ten temat zob. S. Davidson, *The Inter-American Human Rights System*, Aldershot 1997.

³ A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Warszawa 1998.

⁴ Nowa encyklopedia powszechna PWN, t. 4, Warszawa 1997.

⁵ A. Wąsiewicz-Szczepańska, *Interamerykański system ochrony praw człowieka*, [w:] *Ochrona praw człowieka w świecie*, red. L. Wiśniewski, Bydgoszcz–Poznań 2000.

⁶ *The Inter-American System for Human Rights*, red. D. Harris, S. Livingstone, Oxford 1998.





niku postanowień Protokołu z Buenos Aires z 1967 r.), a także następna (Protokół z Kartaginy z 1985 r.) wniosły szczególnie ważne zmiany, które wraz z charakterystyką Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka zostaną omówione w dalszej części artykułu. Szczególne znaczenie ma również jej połączenie z dwoma innymi dokumentami, do których odsyła, a mianowicie Amerykańską Deklaracją Praw i Obowiązków Obywatela oraz Amerykańską Konwencją Praw Człowieka. Deklaracja Amerykańska została przyjęta w maju 1948 r. w czasie IX Konferencji OPA, lecz nie ma charakteru prawnie wiążącego. W jej świetle prawa człowieka wypływają nie z faktu bycia obywatelem danego państwa, lecz istotą ludzką. Prawa i obowiązki człowieka są powiązane ze wszelką działalnością polityczną, a także społeczną państwa – są ograniczone prawami innych ludzi i wymogami powszechnego dobrobytu czy demokracji⁷. Szczególny charakter powyższej Deklaracji wzmocniony został treścią Protokołu dodatkowego, stanowiącego, iż międzynarodowa ochrona praw człowieka powinna być celem ukierunkowującym rozwój prawa amerykańskiego. Deklaracja zawiera katalog 27 praw i obowiązków, który wpłynął na zwiększenie mocy jej statusu prawnego. Katalog obejmuje szeroko pojęte wolności indywidualne, prawa socjalne, ekonomiczne, kulturalne oraz prawa i wolności publiczne. Zawierają się w nim między innymi: prawo do życia, równości wobec prawa, wolności i bezpieczeństwa, prawo do swobodnego przemieszczania się, prawo do wolności wyznania, narodowości, zrzeszania się, prawo do wyrażania opinii, prywatności. Mimo że Deklaracja przyjęta została w formie zwykłej uchwały i nie oczekiwano, iż będzie wywoływać w dużym stopniu efekty prawne, okazuje się jednak, że obecnie zasięg jej oddziaływania jest szeroki.

Drugim, najważniejszym, instrumentem normatywnym w amerykańskim systemie ochrony praw człowieka jest Amerykańska Konwencja Praw Człowieka.

Amerykańska Konwencja Praw Człowieka – charakterystyka

Akt ten, wraz z protokołami⁸, został uchwalony w San José (Kostaryka) 22 listopada 1969 r., a wszedł w życie dopiero 18 lipca 1978 r. Na jego mocy powstał Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka, którego celem miało być rozpatrywanie między państwowych sporów oraz sporów wynikających ze skarg indywidualnych. Chcąc stać się stroną Konwencji, państwo było zobowiązane do złożenia deklaracji uznającej jurysdykcję tego Trybunału. Nie było natomiast potrzeby składania deklaracji o uznaniu kompetencji Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka – drugiego co do ważności organu OPA w dziedzinie ochrony praw człowieka.

⁷ Tekst Deklaracji jest dostępny w zbiorze sporządzonym przez Międzyamerykańską Komisję Praw Człowieka: *Recueil des normes en vigueur en matière des droits de l'homme*, Washington 1978.

⁸ Protokół dodatkowy do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczący praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, znany także jako Protokół z San Salvador (San Salvador, 17 XI 1988 r.) oraz Protokół do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczący zniesienia kary śmierci (otwarty do podpisu 8 VI 1990 r.).





Stronami paktu z San José jest osiemnaście krajów tego kontynentu⁹, których językiem urzędowym jest portugalski (Brazylia) lub hiszpański. Wyjątek stanowi Kuba, która ze względu na swój ustrój nie ma możliwości uczestnictwa. Oprócz wyżej wymienionych państw, do Paktu z San José przystąpiło sześć krajów karaibskich (Barbados, Dominikana, Grenada, Haiti, Jamajka, Surinam, Trynidad i Tobago), lecz jedynie trzy spośród nich uznały obowiązkową jurysdykcję Trybunału (Haiti, Surinam, Trynidad i Tobago). Jurysdykcji Trybunału z San José nie uznały ani Stany Zjednoczone, ani Kanada, wobec czego amerykański system ochrony praw człowieka w oparciu o Amerykańską Konwencję jest właściwie systemem latynosko-karaibskim¹⁰.

Konwencja jest wielostronną regionalną umową międzynarodową dotyczącą praw człowieka i podstawowych wolności wiążącą w sposób prawny państwa, które ją ratyfikowały. Jednak jej Protokoły dodatkowe mają specjalistyczną naturę i ich ratyfikacja czy związanie się w inny sposób wymagają równoczesnego ratyfikowania Konwencji.

W świetle tego dokumentu ideał człowieka wszechstronnego, wolnego od strachu może być osiągnięty jedynie wówczas, gdy zostaną stworzone warunki, w których każdy mógłby korzystać zarówno ze swoich praw politycznych i osobistych, jak i praw socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych¹¹.

Strony Konwencji zobowiązały się respektować wszystkie prawa i wolności zawarte w katalogu Konwencji, przysługujące osobom podlegającym ich jurysdykcji. Dokument ten został uzupełniony klauzulą antydyskryminacyjną oraz zobowiązaniem państw–stron do podjęcia wszelkich możliwych działań w celu stopniowego zapewnienia prawa do edukacji, nauki i kultury oraz pełnego korzystania z praw wypływających z norm ekonomicznych i społecznych.

Konwencja, w dużym stopniu wzorowana na Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zawiera obszerny katalog praw i wolności publicznych oraz wolności indywidualnych. Prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne – jedynie zaakcentowane w samej treści konwencji (art. 26) – zostały szerzej omówione w Protokole dodatkowym do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczącym praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych (San Salvador, 17 listopada 1998 r.). Akt ten ustanawia ponadto szczególne uprawnienia dla dzieci, osób niepełnosprawnych czy w podeszłym wieku. Niezaprzeczalną i główną wadą wyżej wymienionej regulacji jest brak możliwości dochodzenia są-

⁹ *Inter-American on Human Rights. Basic Documents pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, The General Secretariat of the Organization of American States, Washington 2001.

¹⁰ Od 26 V 1999 r. Trynidad i Tobago nie jest stroną Konwencji. Do OPA należy obecnie 35 państw, które uznają Kubę za prawowitego członka, pomimo jej nieuczestnictwa od 1962 r. w pracach organizacji. Poza systemem Konwencji (z wyjątkiem Belize i Gujany) pozostaje kilka wyspiarskich państw Małych i Wielkich Antyli. Por. W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002.

¹¹ Tekst Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka jest dostępny w: *Human Rights in International Law Basic Texts*, Strasbourg 1991.





dowego przewidzianych w niej praw¹². Państwa–strony Protokołu salvadorskiego zobowiązały się tym samym do podjęcia wszelkich niezbędnych działań w celu pełnego respektowania zawartych w nim praw.

Ponadto państwa–strony Protokołu mają obowiązek zdawania okresowego raportu z zakresu realizacji praw gospodarczo-społecznych Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka, a także organom Organizacji Państw Amerykańskich.

Innym ważnym elementem Paktu z San José jest formuła o korelacji między obowiązkami a prawami jednostki. Art. 32 Konwencji stanowi, iż każda osoba ma obowiązki wobec swojej rodziny, społeczeństwa i ludzkości¹³, natomiast prawa te ograniczone są przez wymóg dobra wspólnego w demokratycznym społeczeństwie, wspólne bezpieczeństwo czy prawo bliźniego.

Konwencja precyzuje również warunki zawieszania stosowania niektórych praw. Zawieszenie gwarancji może nastąpić jedynie w przypadku wojny, zagrożenia niepodległości, bezpieczeństwa państwa lub niebezpieczeństwa publicznego. Ponadto wobec państwa istnieje wymóg konieczności notyfikowania, na jaki czas zostały podjęte środki uchylające zobowiązania tego państwa wynikające z Konwencji oraz tego, jaki jest ich zakres. Jednakże środki objęte klauzulą antydyskryminacyjną nie mogą być sprzeczne z zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi tego państwa. Istnieje jednak grupa praw, które w żadnej sytuacji nie mogą być zawieszone. Określa je art. 27 (2): prawo do osobowości prawnej, prawo do ludzkiego traktowania, prawo do życia, wolność od niewolnictwa, wolność sumienia i wyznania, wolność od praw *ex post facto*, prawo do nazwiska dziecka, prawa rodziny, prawo do udziału w rządzie, prawo do obywatelstwa oraz zasadnicze gwarancje sądowe w celu ochrony tych praw.

Struktura instytucjonalna interamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka

Międzynarodową kontrolę nad przestrzeganiem Konwencji sprawują dwa organy – Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka oraz Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka.

Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka, utworzony w 1978 r., składa się z siedmiu sędziów będących obywatelami państw OPA¹⁴. Sędziowie są wybierani w Zgromadzeniu Ogólnym OPA bezwzględną większością głosów państw–stron

¹² Aby zapewnić skuteczność prawom gospodarczo-społecznym, latynoska doktryna proponuje tzw. „orzeczenie sygnalizacyjne w wersji włoskiej”, które polegałoby na wydaniu przez Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka wyroku, w którym wyznaczyłby krajowemu parlamentowi termin na usunięcie uchybień w prawach z dziedziny intelektualnych lub materialnych wymiarów jednostki. Następnie, w przypadku niedostosowania się do nakazu przez ustawodawcę, Trybunał wydałby drugi wyrok, przyznający odszkodowanie osobie poszkodowanej. Por. R. Hernandez Valle, *La Tutela Jurisdiccional de los Derechos Prestacionales en el Sistema Interamericano en Relacion con las Legislaciones Nacionales*, San José 1998.

¹³ Ich szczegółową listę zawiera Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka.

¹⁴ Kworum stanowi pięciu sędziów.





Konwencji spośród kandydatów przedstawionych przez te państwa¹⁵. Sędziowie mogą sprawować tę funkcję przez okres najwyżej dwunastu lat, w dwóch sześcioletnich kadencjach. Pierwszy skład sędziowski Trybunału został wybrany w maju 1979 r. Szczególne przywileje ma sędzia reprezentujący państwo, które przekazało sprawę do Trybunału – to on ma zawsze prawo do rozpatrzenia tej sprawy. Natomiast państwa nieposiadające swojego narodowego sędziego do rozpatrzenia sprawy mogą powołać sędziego *ad hoc*.

Normy, w oparciu o które Trybunał wypełnia swoje funkcje, zawarte są w trzech instrumentach – Konwencji, Statut Trybunału oraz tzw. Zasady Proceduralne. Konwencja stanowi, iż Statut Trybunału powinien być sporządzony przez Trybunał oraz zatwierdzony przez Zgromadzenie Ogólne OPA; stanowi ona również, iż w zakresie kompetencji Trybunału znajduje się konieczność określenia zasad proceduralnych.

Projekt Statutu zaprezentowany Zgromadzeniu Ogólnemu OPA został w sposób znaczący zmieniony i zatwierdzony przez powyższe gremium. Jedną z ważniejszych poprawek stanowi postulat, iż każde państwo członkowskie OPA, bez względu na fakt, czy jest równocześnie sygnatariuszem Konwencji, czy nie, ma prawo wносить propozycje poprawek do Statutu Trybunału. Powyższy postulat gwarantuje każdemu państwu członkowskiemu możliwość wpływania na funkcjonowanie Trybunału¹⁶.

Siedzibą Trybunału jest obecnie San José – stolica Kostaryki, jednakże w każdej chwili, większością dwóch trzecich głosów państw członkowskich OPA, siedziba Trybunału może zostać przeniesiona na terytorium któregośkolwiek z państw członkowskich, pod warunkiem wyrażenia przez nie zgody.

Pierwotny projekt Statutu Trybunału przedstawiony Zgromadzeniu Ogólnemu OPA w 1979 r. przewidywał utworzenie stałego trybunału, składającego się z pełnoetatowych sędziów. Postulat ten był poparty przekonaniem, iż trybunał sprawujący swą władzę w wymiarze niepełnoetatowym może zaświadczać o mało wiarygodnym i niestabilnym wizerunku tej instytucji. Zgromadzenie Ogólne sprzeciwiło się powyższemu postulatowi, między innymi obawiając się nadmiernego obciążenia finansowego, ustanawiając tym samym Trybunał, w skład którego wchodzi niepełnoetatowi sędziowie.

Fakt ten umożliwia sędziom znaczącą swobodę działania, gdyż w oparciu o postanowienia Zgromadzenia Ogólnego sędziowie mają prawo podejmować również inne prace z wyjątkiem funkcji sprawowanych na rzecz rządu swojego państwa. Zatem sędziowie nie mają także obowiązku stałego zamieszkania na terenie Kostaryki, jednakże Zgromadzenie Ogólne zastrzega, iż sędziowie muszą być dyspozycyjni wobec Trybunału, a w przypadku sytuacji wyjątkowej zobowiązani są zrezygnować z pozostałych swoich funkcji na rzecz funkcji sędziego Trybunału

¹⁵ Państwo może zaproponować trzech kandydatów, z zastrzeżeniem, iż co najmniej jeden z nich musi być obywatelem innego państwa.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. S. Davidson, *The Inter-American Court of Human Rights*, Aldershot 1992.





i tym samym mają obowiązek pozostania na terenie Kostaryki tak długo, jak wymagać tego będzie sytuacja¹⁷.

Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka pełni w głównej mierze dwie funkcje¹⁸: rozstrzyga w przypadku naruszenia Konwencji przez państwo (tzw. orzecznictwo rozstrzygające) oraz pełni funkcję doradczą poprzez dokonywanie interpretacji Konwencji na wniosek państw członkowskich czy jednego z organów OPA (tzw. orzecznictwo doradcze). W obu przypadkach Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka działa na wniosek państw–stron Konwencji oraz po wyczerpaniu toku postępowania wewnątrzpaństwowego. Jurysdykcja Trybunału nie obowiązuje automatycznie z chwilą ratyfikowania Konwencji; aby przyjąć jurysdykcję Trybunału, państwo zobowiązane jest złożyć specjalną deklarację o uznaniu jego kompetencji w kwestii interpretacji lub stosowania Konwencji¹⁹. W sprawach o naruszenie Konwencji przez państwo będące jej stroną jedynymi podmiotami uprawnionymi do składania wniosków do Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka są: Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka, państwa członkowskie OPA oraz osoba prywatna – wyłącznie za pośrednictwem Komisji²⁰. Ponadto zarówno państwo wnoszące skargę, jak i państwo przeciwko któremu skarga ta jest wnoszona, muszą uprzednio zaakceptować (poprzez złożenie deklaracji) jurysdykcję Trybunału.

Postępowanie przed Trybunałem kończy wyrok zapadający większością głosów. Jest on ostateczny i wiążący państwa–strony Konwencji – są one zobowiązane do wykonania orzeczenia. Może ono przybierać różne formy, takie jak: naprawienie skutków naruszenia, wypłata odszkodowania lub zapewnienie pokrzywdzonemu korzystania z naruszonych wolności i praw. Jednakże Konwencja nie przewiduje formalnej procedury wdrażającej wyroki Trybunału wobec państwa. Istnieje natomiast pewne zabezpieczenie tej kwestii w postaci art. 65 Konwencji, stanowiącego, iż w przypadku niedostosowania się do wyroku Trybunału przez państwo, Trybunał ma prawo zgłosić ten fakt Zgromadzeniu Ogólnemu OPA, które ma prawo przedyskutować tę sprawę oraz nałożyć na państwo sankcje polityczne w granicach własnego uznania.

Kolejną bardzo ważną funkcją Trybunału jest funkcja doradcza (wydawanie opinii). Zakres powyższej funkcji jest najobszerniejszy, jaki dotychczas powierzono trybunałowi międzynarodowemu. Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka może wydać opinię dotyczącą zarówno wykładni Paktu z San José, jak i jakiegokolwiek innej umowy międzynarodowej dotyczącej praw człowieka na kon-

¹⁷ D. Shelton, *Improving Human Rights Protection: Recommendations for Enhancing the Effectiveness of the Inter-American Commission and the Inter-American Court of Human Rights*, „American University International Law Review” 1998, No. 7.

¹⁸ S. Davidson, *op. cit.*

¹⁹ Państwo może taką deklarację złożyć w dogodnym dla siebie momencie.

²⁰ Wyjątek stanowią: naruszenie prawa do nauki oraz prawa do zrzeszania się w związki zawodowe – wówczas jednostka może samodzielnie złożyć skargę do Trybunału.





tyncie amerykańskim²¹, podczas gdy Trybunał w Strasburgu może dokonywać jedynie wykładni Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Państwa członkowskie OPA mogą również zwrócić się do Międzyamerykańskiego Trybunału z prośbą o wydanie opinii w kwestii stopnia dostosowania ich prawa wewnętrznego do wymogów Konwencji. Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka może wydać takie opinie na wniosek organu OPA lub państwa członkowskiego OPA, niekoniecznie będącego sygnatariuszem Konwencji. Niestety, jak do tej pory Trybunał otrzymał zaledwie kilka wniosków o wydanie opinii. Działalność Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka podlega nadzorowi Zgromadzenia Ogólnego OPA – Trybunał corocznie przedkłada mu sprawozdanie ze swej działalności.

Drugą niezwykle istotną instytucją wchodzącą w skład struktury instytucjonalnej interamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka jest Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka, utworzona w 1959 r. w czasie V Spotkania Konsultacyjnego Ministrów Spraw Zagranicznych. W ciągu następnego roku Stała Rada OPA zatwierdziła Statut Komisji oraz wybrała pierwszych jej członków. Jako że Karta OPA nie przewidywała założenia Komisji, Stała Rada OPA desygnowała ją jako „autonomiczną jednostkę” Organizacji Państw Amerykańskich, której głównym celem była promocja ochrony praw człowieka. Art. 9 Statutu Komisji z 1960 r. upoważniał Komisję do sporządzania opinii i wydawania rekomendacji odnośnie do konieczności stopniowego wprowadzania norm stojących na straży ochrony praw człowieka do prawa wewnętrznego państw członkowskich OPA²².

Z czasem do zakresu funkcji Komisji dołączono sporządzanie tzw. raportów krajowych, która to funkcja sprawowana jest przez Komisję do dziś, oraz przyjmowanie i rozpatrywanie skarg. Dopiero na mocy Protokołu z Buenos Aires z 1967 r. Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka została uznana za jeden z głównych organów Organizacji Państw Amerykańskich.

W skład Komisji wchodzi siedmiu członków, nominowanych bezwzględnie większością głosów przez państwa członkowskie OPA (z wyjątkiem przewodniczącego, który wybierany jest absolutną większością głosów), zatwierdzanych przez Zgromadzenie Ogólne OPA. Kadencja członków Komisji trwa cztery lata z jednokrotną możliwością reelekcji. Istnieje również kryterium narodowości w obrębie składu Komisji – może być wybrany tylko jeden przedstawiciel z danego państwa. Jednym z kryteriów wyboru są zalety osobiste kandydata oraz kompetencje w dziedzinie praw człowieka.

Siedzibą Komisji jest Waszyngton – stolica Stanów Zjednoczonych. Do głównych jej zadań należy szerzenie poszanowania i ochrony praw człowieka. Komisja jest organem doradczym, posiada uprawnienia do przyjmowania skarg,

²¹ Zob. art. 64 Konwencji.

²² D. J. Padilla, *The Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States*, „American University International Law Review” 1993, Vol. 9, No. 1.





podejmowania czynności śledczych i dowodowych, lecz mimo to nie posiada władczych uprawnień rozstrzygających. Wobec powyższego działalność Komisji sprowadza się do obowiązku sporządzania rekomendacji dla rządów państw członkowskich w celu przyjęcia „postępowych środków na rzecz praw człowieka, w ramach ich prawa krajowego”, rozwijania „świadomości ludów Ameryki w zakresie praw człowieka”, odpowiadania na pytania państw członkowskich dotyczące praw człowieka, a także świadczenie w tym zakresie usług doradczych²³.

Komisja zobowiązana jest do sporządzania corocznego sprawozdania ze swojej działalności oraz do przesyłania go do Zgromadzenia Ogólnego OPA.

Jednym z głównych obszarów działalności Komisji jest sporządzanie tzw. raportów krajowych (ang. *country studies*)²⁴. Tematem powyższych raportów jest obraz stanu realizacji praw człowieka w poszczególnych krajach kontynentu amerykańskiego. Raport krajowy sporządzany jest na wniosek państwa, którego dokument ten ma dotyczyć, organu OPA lub z własnej inicjatywy Komisji.

Drugą, niezwykle ważną formą działalnością Komisji jest rozpatrywanie skarg²⁵ dotyczących naruszenia praw człowieka. Ze skargą wystąpić może zarówno grupa osób lub pojedyncze osoby, jak i organizacje pozarządowe działające w sposób legalny na terenie jednego lub kilku państw członkowskich. Skarga może być przyjęta do zatwierdzenia jedynie po uprzednim wykorzystaniu krajowych środków prawnych²⁶. Skarga musi być wniesiona w terminie sześciu miesięcy od daty zawiadomienia strony, której prawa zostały potencjalnie naruszone. W zależności od tego, czy państwo jest jedynie sygnatariuszem Amerykańskiej Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka (czyli członkiem OPA), czy też ponadto sygnatariuszem Paktu z San José (Amerykańska Konwencja Praw Człowieka), skarga może zostać skierowana przeciwko każdemu krajowi tej organizacji lub jedynie przeciwko tym, które uznały uprawnienia Komisji w zakresie naruszenia praw przewidzianych w drugim wymienionym dokumencie. Komisja ma również prawo wystąpić samodzielnie z inicjatywą postępowania skargowego.

Inne osiągnięcia regionalne w ramach OPA

Amerykańska Konwencja Ochrony Praw Człowieka jest niewątpliwie największym osiągnięciem Organizacji Państw Amerykańskich w dziedzinie ochrony praw czło-

²³ www.cidh.oas.org.

²⁴ Model raportów krajowych wykształcił się na początku lat 60., na bazie sprawy Dominikany. Raport w powyższej sprawie oraz inne raporty dotyczące pozostałych państw tego kontynentu w latach 1960–1967 można znaleźć w: *The Organization of American States and Human Rights 1960–1967*, cz. 2, 1972.

²⁵ Nazywanych również „zawiadomieniami”.

²⁶ Warunek ten nie musi być spełniony jeżeli wiadomo, że ustawodawstwo krajowe danego państwa nie zapewnia właściwego wymiaru sprawiedliwości dla ochrony praw, które zostały przypuszczalnie naruszone albo stronie odmówiono dostępu lub przeszkodzone w wykorzystaniu środków odwoławczych przewidzianych prawem krajowym lub też doszło do zwłoki w wydaniu ostatecznego orzeczenia w związku ze wspomnianymi środkami odwoławczymi – zob. B. Banaszak et al., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003.





wieka w tym regionie, jednakże nie jedynym. Już w latach 1928–1954 Organizacja Państw Amerykańskich miała ogromny wkład w powstanie czterech konwencji dotyczących kwestii azylu politycznego, a w latach 1933–1948 umożliwiła powstanie kilku konwencji traktujących o politycznych i obywatelskich prawach kobiet.

W ostatnich latach wiele innych konwencji z zakresu praw człowieka przeszło procedurę negocjacji. Międzyamerykańska Konwencja w Sprawie Zapobiegania i Karania Tortur została uchwalona w 1985 r., w rok po Konwencji w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącej tej samej kwestii. Podobnie jak Konwencja ONZ, Międzyamerykańska Konwencja definiuje pojęcie tortur, zobowiązuje strony do zapobiegania ich stosowaniu i karania za ich użycie, a także zawiera klauzule odnoszące się do jednostek odpowiedzialnych za nadzór osób oskarżonych o stosowanie tortur oraz dotyczące kwestii ekstradycji przestępcy. Jednak, w przeciwieństwie do Konwencji ONZ, Międzyamerykańska Konwencja uwzględnia jedynie zagadnienie tortur, nie obejmuje natomiast innych form maltretowania. Niestety zakres kompetencji organów kontrolnych jest w tej kwestii bardzo ograniczony²⁷. Natomiast państwa zobowiązane są jedynie do informowania Międzyamerykańskiej Komisji o stopniu wypełniania postulatów powyższej Konwencji, a Międzyamerykańska Komisja ma obowiązek przedstawić powyższy stan faktyczny w swoim corocznym raporcie. Międzyamerykańska Konwencja w Sprawie Zapobiegania i Karania Tortur weszła w życie w 1987 r., lecz została ratyfikowana jedynie przez połowę państw członkowskich OPA.

W 1994 r. zostały uchwalone dwie kolejne konwencje w ramach OPA. Konwencja o Przeciwdziałaniu, Karaniu i Eliminowaniu Przemocy Wobec Kobiet reguluje kwestie wymienione w jej tytule. Traktująca o tych samych kwestiach Deklaracja została wydana w 1994 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, lecz w przeciwieństwie do Konwencji, Deklaracja nie nakłada na państwa żadnych wiążących obowiązków. Konwencja definiuje pojęcie przemocy wobec kobiet, uwzględniając jej wymiar fizyczny, psychologiczny i seksualny (art. 2), wymienia podstawowe prawa kobiet oraz nakłada pewne obowiązki na państwa–strony, mające na celu zmniejszenie skali tego zjawiska. Przewidziany jest również potrójny mechanizm ochrony. Pierwszy z nich zobowiązuje państwa do sporządzania raportów dla Międzyamerykańskiej Komisji Kobiet o stopniu implementacji Konwencji (art. 10). Drugi mechanizm upoważnia zarówno państwa–sygnatariuszy Konwencji, jak i Międzyamerykańską Komisję Kobiet do starania się o uzyskanie opinii doradczych od Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka (art. 11), natomiast ostatni mechanizm zezwala zarówno jednostkom, jak i organizacjom pozarządowym na składanie petycji do Międzyamerykańskiej Komisji odnośnie do obowiązków wymagających natychmiastowej implementacji. Konwencja ta weszła w życie w marcu 1995 r., lecz ratyfikowana została jedynie przez dwa państwa.

²⁷ Na potrzeby tej Konwencji nie utworzono nowych organów nadzorujących problem stosowania tortur w krajach członkowskich.





Kolejna konwencja sporządzona w ostatnich latach to Międzyamerykańska Konwencja o Wymuszonych Zaginięciach Osób. Powyższa Konwencja wzmacnia postulaty zawarte wcześniej w podobnej pod względem tematyki Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1992 r. Konwencja obliuguje państwa do podjęcia działań w celu eliminowania oraz karania praktyk związanych z wymuszonymi zaginięciami, do współpracy w tym zakresie oraz do stworzenia warunków umożliwiających implementację jej postulatów. Pojęcie wymuszonych zaginięć zostało zdefiniowane w art. 2 Konwencji, w którym określone zostały również klauzule dotyczące kwestii ekstradycji oraz postępowania sądowego. Na szczególną uwagę zasługują klauzule wykluczające możliwość obrony w ramach nadrzędnej instytucji sądowej (art. 8), zakazujące wykorzystywania specjalnych trybunałów (art. 10) oraz derogacji (art. 11). Procedura kontroli jest tożsama z procedurą nadzoru w ramach Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, czyli podlega kompetencjom Międzyamerykańskiej Komisji i Trybunału. Wymuszone zaginięcia stanowią pogwałcenie prawa międzynarodowego, więc w tej kwestii Konwencja jedynie wzmacnia zasadność przeciwdziałania temu zjawisku.

Powyższe osiągnięcia świadczą o tym, iż Organizacja Państw Amerykańskich w ostatnich latach zmodyfikowała w sposób znaczący podejście do kwestii praw człowieka w regionie amerykańskim, będącym obszarem wieloletnich, rąających nadużyć w związku z istnieniem dyktatur wojskowych. Przemiana ta zapoczątkowana została w latach 80. XX w. i doprowadziła nie tylko do przyjęcia nowych konwencji, a wraz z nimi do ogólnej poprawy sytuacji praw człowieka w tym regionie, lecz również do zmian w samych strukturach Organizacji Państw Amerykańskich.

W tym miejscu należy wspomnieć o dwóch Protokołach, w wyniku których wprowadzono znaczące zmiany do Karty OPA. Pierwszym z nich jest Protokół z Waszyngtonu, przyjęty w 1992 r., który ma dwa podstawowe cele. Pierwszy z nich zakłada, iż państwo członkowskie OPA, które miało demokratycznie utworzony rząd, lecz rząd ten został obalony, może zostać zawieszone w uczestnictwie we wszelkich formach aktywności podejmowanych przez OPA. Zawieszenie wymaga większości dwóch trzecich głosów państw członkowskich i może zostać zastosowane jedynie po uprzednim wykorzystaniu wszystkich środków dyplomatycznych. Postulat ten został włączony do Karty OPA w formie odrębnego artykułu.

Protokół ten również w sposób znaczący zmienia wiele spośród klauzul zawartych w Karcie OPA. Dąży do dalszego umocnienia praw politycznych i obywatelskich poprzez wspieranie demokracji, a równocześnie kładzie nacisk na rozwój praw ekonomicznych i społecznych, widząc w tym szansę na przezwycięzenie problemu biedy.

Następny ważny protokół, który przyczynił się do znaczących przemian w ramach OPA, to Protokół z Mangui. Jego celem jest dalsza promocja praw gospodarczych; w tym celu restrukturyzuje on odpowiednie części Karty w taki sposób, by w niedługiej przyszłości mogła powstać Międzyamerykańska Rada Roz-





woju Gospodarczego w miejsce obecnie istniejących Międzyamerykańskiej Rady Ekonomicznej i Społecznej oraz Międzyamerykańskiej Rady Edukacji, Nauki i Kultury. Wejście w życie tego Protokołu będzie równoznaczne z fundamentalnym przekształceniem OPA i jej roli w tym regionie.

Jednak ani Protokół z Waszyngtonu, ani Protokół z Mangui nie weszły jeszcze w życie²⁸, lecz zważywszy na fakt, iż większa część tego regionu pozbawiona była przez wiele lat demokracji i rozwoju, inicjatywa ta jest ogromnym krokiem naprzód.

Europejski system ochrony praw człowieka

Geneza i ogólne podstawy europejskiego systemu praw człowieka w ramach Rady Europy

Czynniki, które doprowadziły do utworzenia uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, odniosły podobny skutek w Europie i bezpośrednio przyczyniły się do powstania europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

Jednym z czynników była naturalna reakcja na nazizm i faszyzm – ideologie, które przyczyniły się do wywołania II wojny światowej, a w jej konsekwencji do śmierci milionów ludzi. Odrzucenie przez te ideologie zasady niezbywalnych praw człowieka nie było przypadkowe, lecz wynikało z przemyślanej polityki, było wręcz jej warunkiem wstępnym, niezbędnym do osiągnięcia wpływu, przewagi czy wreszcie panowania²⁹.

Kolejnym bodźcem do utworzenia europejskiego systemu ochrony praw człowieka była sytuacja w pierwszych latach powojennych w Europie. Tuż po wojnie konieczne okazało się stworzenie systemu ochrony, nie tylko przed ewentualnym odnowieniem się przedwojennych dyktatur, lecz również przed sowieckim despotyzmem zagrażającym znacznej części kontynentu. Postulatом wywalczonym przez rewolucję francuską – spośród których wiele zawartych zostało w *Bill of Rights* czy we wcześniejszej *Magna Carta* – zaczęła zagrażać nowa doktryna polityczna, w świetle której dyktatura proletariatu oddawała całą władzę w ręce Rad Delegatów Robotniczych i Żołnierskich, deprecjonując tym samym rolę i potrzeby jednostki. Ochrona demokracji oraz utrzymanie norm prawa wymagało stworzenia fundamentów, które mogłyby być siłą zdolną do przeciwstawienia się tyranii i wszelkim formom totalitaryzmu, fundamentom, na których mogłaby zostać oparta ochrona godności ludzkiej. Podstawy te wkrótce zostały stworzone, a na ich kształt niewątpliwie wpływ miało kilka okoliczności. 14 sierpnia 1941 r. została podpisana Karta Atlantyczna, której założenia potwierdzone zostały w Deklaracji Narodów Zjednoczonych 1 stycznia 1942 r., a trzy lata później znalazły swoje od-

²⁸ Wymagana jest do tego większość dwóch trzecich głosów państw członkowskich.

²⁹ A. H. Robertson, J. G. Merrills, *Human Rights in Europe*, Manchester 1993.





zwierciedlenie w Karcie Narodów Zjednoczonych. I choć powyższe dokumenty miały charakter ogólny, to jednak ich powszechne znaczenie przyczyniło się do decyzji Kongresu Europejskiego, który odbył się w Hadze w maju 1948 r. Kongres Europejski wyraził m.in. wolę stworzenia Karty Praw Człowieka, gwarantującej wolność myśli, zgromadzeń, a także wolność wyrażania oraz tworzenia politycznej opozycji. Kongres przedstawił także chęć utworzenia Trybunału Sprawiedliwości, który stałby na straży implementacji postulatów Karty oraz miałby prawo nakładania odpowiednich sankcji w przypadku jej niewypełniania³⁰.

Posiedzenie Kongresu Europejskiego w Hadze było impulsem do powstania struktury instytucjonalnej, której zadaniem byłoby stworzenie systemu stojącego na straży ochrony praw jednostki w Europie; instytucją tą stała się wkrótce Rada Europy.

Rada Europy – skład, podstawowe cele jej działalności oraz sposób funkcjonowania

Rada Europy³¹ (ang. *Council of Europe*) to organizacja państw europejskich powołana do życia dokumentem sporządzonym w Londynie 5 maja 1949 r. w językach angielskim i francuskim, utworzona przez dziesięć państw sygnatariuszy (Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Republika Francuska, Irlandia, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Holandii, Królestwo Norwegii, Królestwo Szwecji i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii), jako wynik porozumień Kongresu Europejskiego w Hadze i uchwalenia 10 maja 1948 r. tzw. Odezwy do Europejczyków. Początkowo w kręgu jej zainteresowań znajdowała się odbudowa kontynentu ze zniszczeń wojennych, obrona słabych demokracji, problemy gospodarcze. W latach 80. i 90. Rada Europy zaczęła być postrzegana jako strażnik praworządności i demokracji w Europie. Obecnie Rada Europy jest polityczną organizacją międzyrządową zrzeszającą 46 pluralistycznych demokracji europejskich. Niektóre państwa pozaeuropejskie korzystają ze statusu obserwatora przy Radzie Europy w ramach organów międzyrządowych. Należą do nich: Japonia, Kanada, Meksyk, Stany Zjednoczone oraz Stolica Apostolska. Rada Europy jest organizacją międzynarodową o charakterze koordynacyjnym, całkowicie odrębną od Wspólnot Europejskich; specjalizuje się przede wszystkim w dziedzinie praw człowieka, lecz do jej zadań należą również działania na rzecz współpracy i integracji kontynentu, zacieśnianie współpracy między członkami w dziedzinie gospodarczej, społecznej, kulturalnej, naukowej, prawnej i administracyjnej, ugruntowanie demokracji parlamentarnej, praw człowieka i podstawowych wolności, rozwiązywanie problemów społecznych i związanych z ochroną zdrowia oraz eksponowanie tożsamości kulturowej Europy.

³⁰ A. Van Bloed, *Monitoring Human Rights in Europe*, Dordrecht 1993.

³¹ *Rada Europy – 800 milionów Europejczyków*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy” 2001, nr 1; *Polska w Radzie Europy – 5 lat członkostwa*, *ibidem*, 1996, nr 4.





Członkiem Rady Europy może się stać każde państwo przestrzegające zasady praworządności, praw człowieka oraz podstawowych wolności. W razie niedopełnienia tego warunku następuje wykluczenie. Może ono nastąpić również w wyniku niewypełniania zobowiązań finansowych. Siedzibą organizacji jest Pałac Europy w Strasburgu. Oficjalnymi językami są francuski i angielski. Rada Europy działa za pośrednictwem trzech następujących organów:

- Komitetu Ministrów – organu decyzyjnego, w skład którego wchodzi Ministerowie Spraw Zagranicznych 44 państw członkowskich lub ich delegaci zasiadający w Strasburgu³²,
- Zgromadzenia Parlamentarnego – organu „obradującego”, który grupuje 301 członków (i 301 zastępców) pochodzących z 44 parlamentów krajowych oraz delegacje „gości zaproszonych” z państw Europy Środkowej i Wschodniej. Zgromadzenie pracuje w czternastu komisjach,
- Sekretariatu Generalnego – najwyższego organu administracyjnego zatrudniającego około 1500 funkcjonariuszy europejskich. Na jego czele stoi wybierany na pięcioletnią kadencję Sekretarz Generalny.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – charakterystyka

Europejska Konwencja Praw Człowieka³³ (oficjalna nazwa: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności) to jeden z trzech, obok amerykańskiego i afrykańskiego, regionalnych systemów ochrony praw człowieka; zatwierdzona została przez Radę Europy w 1950 r. w Rzymie. Weszła w życie 8 września 1953 r., zawiera 26 praw i wolności, które zostały uzupełnione przez 12 protokołów dodatkowych (ostatni z 2000 r.) i jest w istocie konstytucyjną kartą wolności oraz praw cywilnych i politycznych dla państw–członków Rady Europy. Dokument ten tworzy zespół kryteriów wymaganych do uznania państwa za prawdziwie demokratyczne i zarazem warunkuje istnienie europejskiego porządku prawnego w dziedzinie ochrony praw jednostki. Głównymi organami Konwencji są (były):

- Europejska Komisja Praw Człowieka, istniała od 1954 r. do 31 października 1999 r.,
- Europejski Trybunał Praw Człowieka, rozpoczął działalność w 1959 r.

Istotną rolę odgrywa również Komitet Ministrów Rady Europy, do którego kompetencji należy podejmowanie decyzji rozstrzygających o naruszeniu Konwencji w sprawach, które nie znalazły się przed Trybunałem, oraz nadzór nad wykonaniem orzeczeń. Na przestrzeni lat dzięki działalności organów Konwencji rozpatrzono kilkadziesiąt tysięcy skarg (w tym 13 międzypaństwowych), powodując

³² A. H. Robertson, J. G. Merrills, *op. cit.*

³³ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Kraków 2000; idem, *Słownik Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2001; R. Smolski, M. Smolski, E. Stadmueller, *Słownik encyklopedyczny „Edukacja obywatelska”*, Wrocław 1999.





tym samym zmiany w europejskich systemach prawnych w sferze ochrony praw jednostki. Niezwykle ważny jest fakt, iż większość państw skupionych wokół Rady Europy uznało Konwencję za część systemu prawnego, umieszczając jej zasady na równi z ustawodawstwem krajowym, co spowodowało, że postanowienia Konwencji mogą stanowić samodzielną podstawę dochodzenia roszczeń przed sądami czy innymi organami. Jeśli Konwencja pełni jedynie funkcję zobowiązania międzynarodowego, władze państwowe są wciąż zobligowane do zadbania o zgodność prawa i praktyki z zasadami wynikającymi z Konwencji³⁴.

Katalog praw i wolności gwarantowanych Konwencją i Protokołami

Przystąpienie do Konwencji oznacza, że państwo-sygnatariusz zobowiązuje się do przestrzegania i gwarantowania następujących praw i podstawowych wolności³⁵:

- prawo do życia, wolności i nietykalności osobistej, ochronę korespondencji i mieszkania, wolność sumienia i wyznania, wolność przekonań i publikacji, wolność zgromadzeń i zrzeszeń,
- zapewnia prawo do małżeństwa i założenia rodziny,
- gwarantuje prawo do rzetelnego, publicznego procesu sądowego, w rozsądnym terminie, w sprawach karnych i cywilnych,
- zapewnia prawo do skutecznych środków odwoławczych,
- zatwierdza prawo poszanowania życia prywatnego, rodzinnego,
- wprowadza zakaz tortur, niewolnictwa, pracy przymusowej i obowiązkowej,
- znosi karę śmierci.

Katalog podstawowych praw, zawarty w pierwotnym tekście Konwencji, został z czasem uzupełniony w Protokołach nr 1, 4, 6, 7 i 12.

Protokół nr 1 został przyjęty w Paryżu 20 marca 1952 r. (jeszcze zanim sama Konwencja została wdrożona) i wszedł w życie 18 maja 1954 r. Wyżej wymieniony Protokół gwarantuje prawo poszanowania mienia osobistego, prawo do nauki, wraz z obowiązkiem uznania przez państwo prawa rodziców do wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi, a także obowiązek organizowania wolnych wyborów. 16 września 1963 r. został przyjęty Protokół nr 4 wprowadzający zakaz więzienia za długi, prawo do swobodnego poruszania się oraz wyboru miejsca zamieszkania przez osoby przebywające legalnie na terytorium danego państwa, prawo do opuszczania każdego kraju, zakaz wydalenia obywateli, prawo każdego do wstępu na terytorium swojego państwa oraz zakaz zbiorowego wydalenia cudzoziemców. Wyżej wymieniony Protokół wszedł w życie 2 maja 1968 r. i ratyfikowały go 32 państwa³⁶. Na podstawie Protokołu nr 6, przyjętego 28 kwietnia 1983 r., państwo

³⁴ D. Gomien, *Short Guide to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg 1998.

³⁵ *Prawa człowieka i system ich ochrony – teksty źródłowe*, red. S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2002.

³⁶ A. H. Robertson, J. G. Merrills, *op. cit.*





może utrzymać karę śmierci wyłącznie za czyny popełnione podczas wojny lub w okresie bezpośredniego zagrożenia wojną. Protokół ten wszedł w życie 1 marca 1985 r., ratyfikowany przez 37 państw. Protokół nr 7 z 22 listopada 1984 r. zobowiązał państwa do zapewnienia minimalnych gwarancji prawnych dla cudzoziemców w postępowaniu dotyczącym ich wydalenia. Wzmacnia on również prawo do odwołania w sprawach karnych, prawo do odszkodowania za niesłuszne skazanie, wprowadza zakaz ponownego sądzenia lub karania za ten sam czyn oraz równość praw i obowiązków cywilnoprawnych w stosunkach wynikających z małżeństwa. Ratyfikowany przez 27 państw, wszedł w życie 1 marca 1985 r. Protokół nr 12 wprowadza gwarancje o szczególnym znaczeniu, które zostaną przedstawione dokładniej w dalszej części pracy.

Wyżej opisane prawa, gwarantowane Konwencją i Protokołami dodatkowymi, przysługują nie tylko obywatelom, ale każdemu przebywającemu fizycznie na terytorium danego państwa lub poza nim, lecz w granicach jego jurysdykcji. Jednakże w świetle Konwencji niedopuszczalne jest nadużywanie tych praw – mówi o tym art. 17. Wobec powyższego żadne państwo, grupa lub osoba nie może wywodzić z Konwencji prawa do podjęcia działań zmierzających do zniweczenia zawartych w niej praw i wolności³⁷.

Szczególny charakter Protokołu 12

Protokół nr 12 jest ostatnim z dołączonych do Konwencji Protokołów³⁸. Jego szczególny charakter wynika z wyraźnego wzmocnienia zasady niedyskryminacji. Wprawdzie w pierwotnym tekście Konwencji zasada ta została określona, jednakże doświadczenia okresu powojennego, czyli daleko idące nadużycia w tej kwestii, doprowadziły do konieczności uzupełnienia i tym samym doprecyzowania wybranych aspektów ochrony praw jednostki, których zasada ta dotyczy. Protokół 12 potwierdza, iż zasada niedyskryminacji nie zwalnia państw–stron z podejmowania działań w celu wspierania pełnej i efektywnej równości, o ile istnieje obiektywne i uzasadnione usprawiedliwienie dla tych działań. W świetle art. 1 korzystanie z praw zawartych w ustawie powinno być pozbawione dyskryminacji bez względu na jakiekolwiek kryterium, takie jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne. Terytorialny zakres stosowania precyzuje art. 2 stanowiący, iż każde państwo w chwili podpisania czy ratyfikacji tego dokumentu może wskazać terytorium, na którym niniejszy protokół będzie stosowany. W dowolnym późniejszym czasie każde państwo może rozszerzyć stosowanie niniejszego Protokołu na inne terytoria. Postanowienia art. 1 i 2 niniejszego protokołu winny być uznane za dodatkowe artykuły Konwencji. Dodatkowym wymogiem określonym

³⁷ P. Van Dijk, G. Van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Leiden 1998.

³⁸ Omawiany dokument znajduje się w opracowaniu: *Prawa człowieka i system ich ochrony...*





w Protokole jest zapis stanowiący, iż państwo–członek Rady Europy nie może ratyfikować lub zatwierdzić niniejszego protokołu, o ile jednocześnie lub wcześniej nie ratyfikowało Konwencji.

Protokół 12 wprowadził pozornie niewielkie zmiany merytoryczne do pierwotnego tekstu Konwencji. Jednakże zapisane w nim postulaty, precyzyjnie określające pojęcie i zakres zakazu dyskryminacji, doprowadziły do skutecznego wyeliminowania praktyk istniejących w wielu obszarach życia na terenie państw–członków Rady Europy³⁹.

System kontroli przestrzegania zobowiązań

W celu ochrony praw zawartych w Konwencji powołano instytucję skargi. Istnieją dwa rodzaje skarg: państwowa i indywidualna. Spraw międzypaństwowych było w całej dotychczasowej historii tylko 13. Zaledwie jedna skarga międzypaństwowa znalazła dotychczas finał w postaci orzeczenia Trybunału – stało się tak w sprawie Irlandia vs Wielka Brytania⁴⁰. Na podstawie art. 33 i art. 24 Konwencji ze skargą do Trybunału może wystąpić państwo–strona Konwencji, jeśli uzna, że inne państwo–strona naruszyło postanowienia Protokołów lub samej Konwencji. Art. 35 Konwencji dotyczy natomiast skarg indywidualnych i określa, że:

Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do nieprzeszkadzania w żaden sposób w skutecznym wykonywaniu tego prawa⁴¹.

Skargi indywidualne stanowią ogromną większość skarg napływających do Trybunału i wpływają na podtrzymanie żywotności mechanizmu kontrolnego Konwencji. Skargę może złożyć tylko osoba fizyczna lub prawna, która udowodni, iż działanie czy zaniechanie, które zarzuca, dotknęło ją bezpośrednio⁴². Jeśli Trybunał uzna zarzuty wniesione przez tę osobę, może ona zostać uznana za pokrzywdzoną (*actual victim*)⁴³. Kwestia uznania jednostki za „pokrzywdzoną” może dotyczyć również osoby, która ma uzasadnione powody, by twierdzić, iż w każdej chwili może stać się ofiarą pogwałcenia Konwencji (*potential victim*). Często jest to wynikiem przebywania w zasięgu prawa będącego w sprzeczności z postulatami Konwencji lub przebywania w okolicznościach stosowania podobnej praktyki organów

³⁹ D. J. Harris, M. O’Boyle, C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, London 1999.

⁴⁰ Orzeczenie z 18 I 1978 r., A. 25.

⁴¹ Nie chodzi tylko o bezpośredni przymus i zastraszanie skarżących lub ich rodzin, lecz również wszelkich form wywierania na nich presji pośredniej.

⁴² Skarga wniesiona wyłącznie w interesie publicznym (tzw. *Actio popularis*) będzie odrzucona.

⁴³ Trybunał nie może badać *in abstracto* zgodności prawa krajowego z Konwencją.





władzy. Pojęcie pokrzywdzonego może dotyczyć nie tylko osoby pokrzywdzonej bezpośrednio (*direct victim*), lecz również osoby, która ucierpiała na skutek działania lub decyzji skierowanych przeciwko innej osobie (*indirect victim*). Dotyczy to osób, których bliskie relacje emocjonalne powodują cierpienie z powodu naruszenia praw ofiary bezpośredniej⁴⁴. Dopuszczalne jest również złożenie skargi na rzecz innej osoby, w jej imieniu. Często wynika to z faktu, iż osoba pokrzywdzona nie jest w stanie uczynić tego osobiście (zaginięcie, pobyt w szpitalu psychiatrycznym, więzieniu), jednakże w miarę możliwości osoba pokrzywdzona winna wyrazić zgodę. W jej imieniu mogą działać zarówno członkowie rodziny, jak i opiekunowie, kurator czy inne osoby pozostające w relacjach prywatnych z osobą pokrzywdzoną. W przypadku śmierci pokrzywdzonego prawo do kontynuowania sprawy niemal automatycznie jest cedowane na członków rodziny; wiąże się to z przyjętym domniemaniem posiadania przez nich interesu w popieraniu skargi⁴⁵.

W świetle art. 34 Konwencji uprawnioną do korzystania z prawa skargi jest również każda organizacja, także działająca w celach zarobkowych. Art. 34 Konwencji dotyczy również wszelkiego rodzaju stowarzyszeń, spółek czy innych zorganizowanych struktur (w tym Kościołów)⁴⁶, pod warunkiem że nie należą one do organów władz czy instytucji publicznych.

Podstawowym warunkiem dopuszczalności skargi jest uprzednie wykorzystanie krajowych środków prawnych⁴⁷. Warunek ten został precyzyjnie określony w art. 35 ust. 1 i stanowi, iż Trybunał może rozpatrzyć skargę dopiero po wykorzystaniu środków odwoławczych gwarantowanych prawem wewnętrznym państwa. Jest to naturalną konsekwencją powszechnie panującego przekonania, iż należy dać państwu szansę naprawienia wyrządzonej jednostce szkody i zadośćuczynienia. Tak więc skarżący zobligowany jest do podjęcia próby wykorzystania właściwych danej sprawie środków prawnych. Należy jednak wnikliwie ocenić, czy dostępne skarżącemu środki stanowią faktyczną szansę dochodzenia roszczeń, czy są jedynie teoretyczną iluzją. Art. 35 ust. 1 stwierdza, iż korzystanie z krajowych środków prawnych powinno być dostępne w takim stopniu, by skarżący miał pełną możliwość wszczęcia postępowania. Jednakże wymagane jest korzystanie wyłącznie ze środków odnoszących się bezpośrednio do naruszenia Konwencji i dających gwarancję na skuteczne naprawienie wyrządzonej szkody.

Istnieją jednak szczególne okoliczności zwalniające pokrzywdzonych z obowiązku wykorzystania środków krajowych. Przede wszystkim dotyczy to sytuacji, w której praktyka organów władzy czy wręcz sam system prawa wewnętrznego

⁴⁴ Skarżący, mimo otrzymanego odszkodowania, wciąż może uważać się za pokrzywdzonego, w przypadku gdy sądy krajowe nie wykazały wyraźnego naruszenia Konwencji i nie wskazały odpowiedniej formy zadośćuczynienia.

⁴⁵ Orzeczenie *X. vs Francja* z 31 III 1992 r., art. 234, par. 26; *Vocatur vs Włochy* z 24 V 1991 r., art. 206-C, par. 2; *Raimondo vs Włochy* z 22 II 1994 r., par. 2.

⁴⁶ Niezależnie od posiadania osobowości prawnej.

⁴⁷ W krajowych systemach prawnych muszą istnieć skuteczne środki stanowiące zabezpieczenie w kwestii ewentualnego naruszenia Konwencji i jej Protokołów.





jest sprzeczny z postanowieniami Konwencji. Wobec takiej sytuacji wszelkie procedury prawne w odniesieniu do pogwałcenia Konwencji stają się bezużyteczne.

Nie należy traktować warunku wykorzystania krajowych środków prawnych w sposób nieelastyczny czy wręcz automatyczny, z nadmiernym formalizmem. Warunek ten nie ma charakteru absolutnego i podczas oceny jego spełnienia należy zwrócić uwagę na okoliczności konkretnej sprawy, ze szczególnym uwzględnieniem ogólnego kontekstu prawno-politycznego, a przede wszystkim sytuacji porzuczonego.

Kolejnym warunkiem dopuszczalności skargi, bezpośrednio związanym z uprzednią koniecznością wykorzystania krajowych środków prawnych, jest tzw. „termin sześciu miesięcy”. Trybunał może rozpatrzeć skargę, jeżeli została wniesiona nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od podjęcia ostatecznej decyzji krajowej⁴⁸.

Art. 45 Regulaminu Trybunału precyzyjnie określa, iż skarga powinna być złożona na piśmie i opatrzona podpisem skarżącego lub osoby reprezentującej go w świetle prawa, a następnie złożona do Kancelarii Trybunału. Warto zaznaczyć, że o zachowaniu terminu sześciu miesięcy decyduje nie tylko data ostatecznej decyzji krajowej, lecz również data wpływu do Kancelarii Trybunału pierwszego listu, z którego wynika zamiar złożenia skargi oraz informacje o stawianych zarzutach.

Istnieją jednak szczególne okoliczności, w których Trybunał może przyjąć skargę mimo upływu terminu sześciu miesięcy. Konieczne jest przedstawienie dowodów na zaistnienie tzw. „nadzwyczajnych okoliczności”⁴⁹, do których zalicza się m.in.: wyjątkowo zły stan zdrowia (z wyjątkiem zaburzeń umysłowych), podeszły wiek, złą sytuację materialną (mającą wpływ na niemożność skorzystania z pomocy prawnej) czy uzasadnione obawy przed represjami.

Warto przytoczyć wybrane podstawy odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej. Przede wszystkim art. 45 Regulaminu Trybunału wyraźnie wskazuje, że skarga musi być podpisana przez skarżącego – anonimowość skargi kwalifikuje ją do odrzucenia w pierwszej kolejności. Niedopuszczalne jest również nadużywanie prawa do skargi. Jego przejawem może być składanie wielu powtarzających się skarg, bez zważania na fakt, że wcześniej identyczne skargi zostały odrzucone. Nadużyciem prawa do skargi może być również zachowanie skarżącego podczas postępowania, np. wielokrotne uchylanie się od dostarczenia żądanych przez Komisję lub Trybunał informacji lub dokumentów czy składanie nieprawdziwych oświadczeń. Oczywisty jest fakt, iż do niewłaściwych zachowań zalicza się szeroko pojętą niesubordynację. Podstawą do odrzucenia skargi jest bez wątpienia jej bezzasadność, wynikająca z niewłaściwej interpretacji Konwencji przez skarżącego, braku lub niewystarczających dowodów na poparcie składanych zarzutów, czy wreszcie postawienie władzom nieuzasadnionych zarzutów. Skar-

⁴⁸ Przyczyną wprowadzenia tego warunku było stworzenie zabezpieczenia prawnego przed kwestionowaniem decyzji po upływie określonego terminu.

⁴⁹ Zgodnie z uznanymi zasadami prawa międzynarodowego zwalniają one z obowiązku dotrzymania terminu.





gę należy odrzucić również w sytuacji, gdy zostaje przedstawiona po raz kolejny i nie pojawiły się żadne nowe informacje mogące zmienić podstawę wcześniejszej decyzji o jej odrzuceniu. Niedopuszczalna jest także skarga identyczna w treści merytorycznej z tą, która była już wcześniej rozpatrywana przed innym organem praw człowieka, takim jak Komitet Praw Człowieka. Zakaz ten wynika z chęci uniknięcia powielania międzynarodowych procedur⁵⁰ w równoczesnym rozstrzyganiu tego samego problemu przez dwie różne instytucje międzynarodowe. Przedmiotem skargi może być pogwałcenie tylko praw człowieka chronionych Europejską Konwencją Praw Człowieka i jej Protokołami. Naturalną konsekwencją tego warunku jest fakt, iż Trybunał zobligowany jest odrzucić skargi dotyczące np. prawa do emerytury, renty czy adopcji. Ostatnią, lecz nie mniej istotną podstawą do odrzucenia skargi, jest data wystąpienia zarzutów, do których skarga się odnosi. Skarga może dotyczyć jedynie zdarzeń mających miejsce po wejściu w życie Konwencji dla danego państwa⁵¹.

Do 1998 r. organami, które kontrolowały przestrzeganie przez państwa zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, były: Europejska Komisja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Komitet Ministrów Rady Europy. Wydarzenia 1989 r. spowodowały zmiany w wielu miejscach kontynentu europejskiego i doprowadziły tym samym do reformy systemu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Reforma ta weszła w życie 1 listopada 1998 r. na mocy Protokołu nr 11. Na jego podstawie miejsce dotychczasowych organów orzekających na sesjach zajął Stały Europejski Trybunał Praw Człowieka. W skład Trybunału wchodzi sędziowie, reprezentujący państwa–strony Konwencji, wybierani przez Zgromadzenie Parlamentarne na sześcioletnią kadencję⁵². Sędziowie muszą być niezawisli, dlatego nie wolno im sprawować innych funkcji, które mogłyby mieć niekorzystny wpływ na tę kwestię. Spośród sędziów Trybunału wybierany jest przewodniczący oraz dwóch wiceprzewodniczących, którzy sprawują swą funkcję przez okres trzech lat. Jurysdykcja Trybunału obejmuje rozpatrywanie wszystkich spraw wniesionych w drodze skargi zarówno indywidualnej, jak i międzypaństwowej każdego państwa Konwencji. Do jego kompetencji należy również prawo do wydawania opinii doradczych na wniosek Komitetu Ministrów Rady Europy w kwestiach prawnych związanych z Protokołami oraz wykładnią Konwencji. Trybunał składa się z czterech Izb (Sekcji) i Wielkiej Izby. Każda z Sekcji powinna być zrównoważona pod względem płci oraz pochodzenia geograficznego jej członków, a także reprezentowanych systemów prawnych. Na czele dwóch spośród czterech Sekcji stoją przewodniczący, którzy równocześnie są wiceprzewodniczącymi Trybunału. Każda z Sekcji składa się z kilku Komitetów, które posiadają

⁵⁰ Pojęcie to odnosi się do postępowania typu sądowego lub *quasi*-sądowego, podobnego do istniejącego na podstawie Konwencji.

⁵¹ W wypadku naruszenia mającego charakter ciągły, które rozpoczęło się przed ratyfikacją Konwencji, poprzedzające je wydarzenia rozpatrywane są wyłącznie jako materiał do oceny postawionych w skardze zarzutów w zakresie, w jakim odnoszą się do naruszenia po tej dacie.

⁵² W praktyce co trzy lata następuje wymiana połowy składu sędziowskiego.



znaczną część kompetencji należących wcześniej do Komisji. Siedziba Trybunału znajduje się w Strasburgu.

Inne osiągnięcia regionalne w kwestii praw człowieka w ramach Rady Europy

Rada Europy przyjęła również wiele innych konwencji obejmujących zagadnienia praw człowieka; w pierwszej kolejności należy wymienić Europejską Kartę Socjalną (ang. *European Social Charter*). Choć prawa ekonomiczne i społeczne znalazły swoje odzwierciedlenie w konstytucjach powojennej Francji, Niemiec czy Włoch, nie zostały jednak uwzględnione w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jeden z najważniejszych twórców Karty, Pierre Henri Teitgen, usprawiedliwił tę decyzję koniecznością zagwarantowania politycznej demokracji w jednoczącej się Europie w pierwszej kolejności, a dopiero w późniejszym czasie koordynację zagadnień ekonomiczno-społecznych.

Europejska Karta Socjalna zwana także Socjalną Kartą Turyńską, została uchwalona 18 października 1961 r. w Turynie. Obowiązuje od 26 lutego 1965 r. Na przestrzeni lat była ona kilkakrotnie rozszerzana poprzez przyjęcie trzech Protokołów: w 1988, 1991 i 1995 r. Jest ona odpowiednikiem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r., jednak w zakresie praw ekonomicznych i społecznych. Karta jest dostępna tylko dla sygnatariuszy krajów członkowskich Rady Europy, jest zatem dokumentem zamkniętym. Została uchwalona w celu popierania dobrobytu społecznego oraz podnoszenia poziomu życia, zarówno ludności miejskiej, jak i wiejskiej, za pomocą odpowiednich działań i instytucji. Europejska Karta Socjalna zapewnia prawa oraz wolności obywatelskie i polityczne bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie społeczne lub narodowe, poglądy polityczne, religię, płeć czy kolor⁵³. Państwo, ratyfikując Kartę, nie jest zobligowane do realizowania wszystkich jej postanowień. Według art. 20 ust. 1 b konieczne jest zagwarantowanie jedynie pięciu z siedmiu praw tzw. „obowiązującego jądra” (ang. *compulsory nucleus*): prawa zabezpieczenia pracowników–imigrantów do ochrony, prawa rodziny do ochrony, do pomocy medycznej i socjalnej, do zabezpieczenia socjalnego, do układów zbiorowych, do tworzenia związków zawodowych oraz prawa do pracy. Państwo–sygnatariusz musi zaakceptować przynajmniej 10 artykułów.

Karta nie jest uznana za samoogzekwującą się i nie może być bezpośrednio stosowana przez sądy krajowe. W procesie stosowania praw w niej opisanych odgrywa rolę posiłkową. Karta nie opiera się na żadnym mechanizmie prawnym, który wprowadzałby ją w życie. Jednakże ze względu na fakt jej podpisania przez grupę państw, istnieją cztery organy kontrolujące realizację podjętych zobowiązań; dwa z nich to organy Rady Europy: Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy oraz Komitet Ministrów. Oprócz nich kontrolę sprawują Komitet Niezależnych Ekspertów oraz Komitet Rządowy. Państwa, które ratyfikowały Kartę i jej zrewi-

⁵³ www.coe.int (Rada Europy).





dowaną wersję (dotychczas uczyniło to 28 państw), mają obowiązek przedstawiania corocznych raportów dotyczących praktycznej realizacji postanowień Karty. Sprawozdania te są analizowane przez Europejski Komitet Praw Społecznych, który ocenia, czy postanowienia Karty są rzeczywiście respektowane⁵⁴.

Następną inicjatywą na rzecz ochrony praw jednostki jest uchwalona w 1987 r. Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, która obowiązuje od 1989 r. Konwencja wprowadza dodatkowe mechanizmy służące ochronie praw, jako uzupełnienie tych wymienionych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przez powołanie Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom. W jego skład wchodzi niezależni i bezstronni eksperci reprezentujący różne zawody. Przedstawiciele Komitetu przeprowadzają inspekcje w aresztach i zakładach penitencjarnych oraz innych placówkach o tym charakterze i badają sposób traktowania osób w nich przebywających. Mają nieograniczone prawo wstępu do wizytowanych placówek i mogą rozmawiać bez świadków z osobami pozostającymi w odosobnieniu. Wolno im również bez ograniczeń rozmawiać ze wszystkimi osobami, które mogą dostarczyć istotnych informacji, w tym również z członkami organizacji pozarządowych działających na rzecz praw człowieka. Po każdej inspekcji Komitet przedstawia sprawozdanie władzom państwa, na którego terytorium znajduje się wizytowana placówka lub placówki. W raporcie umieszczane są zalecenia, mające gwarantować lepszą ochronę przed torturami i niewłaściwym traktowaniem osób przebywających w zakładach zamkniętych. W wyjątkowych przypadkach odmowy przez dane państwo współpracy lub wprowadzenia zaleceń Komitetu gremium to może wydać oświadczenie publiczne⁵⁵.

Ramowa Konwencja o ochronie mniejszości narodowych to kolejna inicjatywa podjęta w dziedzinie ochrony praw jednostki. To również pierwszy wielostronny instrument prawnie obowiązujący, mający na celu ochronę mniejszości narodowych, rozumianą w sensie ogólnym. Przestrzeganie Konwencji gwarantują założenia realizowanej przez poszczególne państwa polityki oraz przepisy prawa krajowego tych państw.

Konwencja określa zasady, jakie muszą być respektowane przez ratyfikującą ją państwa, do których należą m.in.: gwarantowanie dostępu do środków masowego przekazu oraz stworzenie obywatelom legalnie przebywającym na terytorium danego kraju możliwości przekraczania granicy państwa w celu utrzymywania swobodnych i pokojowych kontaktów z obywatelami mającymi prawo pobytu na terytorium innego kraju, obowiązek podejmowania działań służących ochronie i rozwojowi różnych kultur i narodów, ich tożsamości, wyznania, języka i obyczajów, a przede wszystkim gwarantowanie równości wobec prawa.

Konwencja przewiduje określone procedury służące realizacji jej postanowień – nadaje Komitetowi Ministrów Rady Europy, wspomaganemu przez Komii-

⁵⁴ L. Betten, N. Grief, *EU Law and Human Rights*, New York 1998.

⁵⁵ M. Evans, R. Morgan, *The European Convention for the Prevention of Torture: Operational Practice*, „International and Comparative Law Quarterly” 1992, Vol. 41, No. 3.





tet Doradczy złożony z niezależnych ekspertów, prawo do oceny, w jakim stopniu postanowienia te są przestrzegane w praktyce.

Omawiając powyższe zagadnienie, należy wymienić także Europejską Komisję Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji. Jest to następna inicjatywa podjęta w ramach Rady Europy na rzecz ochrony praw człowieka. Komisja została powołana w 1993 r. Jej zadaniem jest stymulowanie i koordynowanie na szczeblu europejskim działań służących walce z wszelkimi przejawami nietolerancji, antysemityzmu, ksenofobii i rasizmu.

Komisja zachęca do podejmowania inicjatyw lokalnych, ogólnokrajowych i ogólnoeuropejskich w tej dziedzinie zarówno z zakresu prawa, jak i polityki oraz ocenia wszelkie działania podejmowane przez państwo w skali krajowej i międzynarodowej służące zwalczaniu tych zjawisk.

Niezwykle ważna jest również funkcja Komisarza Praw Człowieka, która wiąże się z koniecznością upowszechniania szkolenia, świadomości i poszanowania praw człowieka w państwach członkowskich oraz zapewnienia skutecznego i pełnego stosowania postanowień zawartych w dokumentach prawnych Rady Europy, takich jak konwencje, uchwały i zalecenia przyjmowane przez Komitet Ministrów. Komisarz odgrywa rolę prewencyjną oraz wspomagającą, pełniąc różne funkcje, począwszy od Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a kończąc na innych organach powołanych do życia na mocy porozumień. Komisarz udziela informacji i konsultuje się z zainteresowanymi w sprawie ochrony praw człowieka i w przypadkach ich pogwałcenia, lecz nie posiada kompetencji prawnych.

Zakres obowiązków Komisarza obejmuje również współpracę z innymi instytucjami międzynarodowymi zajmującymi się ochroną i promocją praw człowieka, a także wszelkie możliwe działania w oparciu o informacje otrzymywane od krajowych parlamentów, rządów, rzeczników praw obywatelskich oraz od osób fizycznych i organizacji. O ile zaistnieje taka potrzeba, w oparciu o współpracę z innymi organami Rady Europy Komisarz może przedkładać Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu raporty, zalecenia lub opinie odnośnie konkretnych spraw⁵⁶.

Ocena porównawcza europejskiego i amerykańskiego systemu ochrony praw człowieka

Europejski od amerykańskiego systemu ochrony praw człowieka różni struktura instytucjonalna, specyfika zasięgu terytorialnego i inne, równie ważne, aspekty systemowe.

⁵⁶ *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, red. H. J. Steiner, P. Alston, Oxford 1998.





Różnice te jednakże nie wykluczają wspólnych płaszczyzn, w obrębie których można dokonać oceny porównawczej obydwu modeli⁵⁷.

System europejski jest najstarszym i najbardziej rozwiniętym pod względem mechanizmu sądowego systemem, w którym zarówno skargi indywidualne, jak i państwowe podlegają obowiązkowej jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Instytucja ta przez całokształt swojej działalności udowodniła, iż jest organem niezwykle efektywnym, o wysokiej skuteczności implementacji swoich decyzji. Dzięki swojej obowiązkowej jurysdykcji Trybunał przyczynia się do systematycznego postępu w identyfikacji praw jednostki w ramach prawa międzynarodowego⁵⁸. Mimo że Europejski Trybunał Praw Człowieka niejednokrotnie domaga się uznania jego roli za kluczową, jeśli chodzi o stopień respektowania praw człowieka w Europie, największą odpowiedzialność za implementację postulatów Konwencji ponoszą państwa-sygnatariusze Konwencji. Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jest powszechnie uznawana za najbardziej rozbudowany i równocześnie najbardziej efektywny dokument na świecie traktujący o prawach człowieka. Zarówno organy OPA, jak i sądy krajowe na całym świecie uznały prawoznawstwo systemu europejskiego, dzięki czemu obecnie Europejski Trybunał Praw Człowieka jest traktowany jak odpowiednik trybunału konstytucyjnego, którego wyroki są respektowane i wykonywane często ze skutkiem *erga omnes*, jako że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie tylko wdraża postulaty Konwencji, ale także dokonuje jej interpretacji⁵⁹. Mimo że Europejski Trybunał Praw Człowieka dopuszcza częściowo doktrynę traktującą o przysługującej państwom pewnej dowolności w dziedzinie praw człowieka, państwa nadal wykazują daleko posuniętą uległość wobec systemu ogólnoeuropejskiego i jego wymagań. Jednakże system europejski ma też swoje wady. Największą z nich jest brak poświęcenia uwagi i podjęcia działań na rzecz praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych.

Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych oraz Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych poruszają kwestie mniejszościowe, ekonomiczne i socjalne do pewnego stopnia, jednakże nie istnieje rozbudowany i skutecznie funkcjonujący mechanizm implementacji, tak charakterystyczny dla Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶⁰.

Odmienne kształtuje się ocena amerykańskiego systemu ochrony praw człowieka. Mimo że Organizacja Państw Amerykańskich ma wieloletnią historię, mechanizm jurysdykcyjny tego systemu nie jest tak dobrze rozwinięty i skuteczny

⁵⁷ Szerzej na ten temat zob. J. Frowein, *The European and American Conventions – a Comparison*, „Human Rights Law Journal” 1980, No. 1.

⁵⁸ Szerzej na ten temat zob. P. Van Dijk, G. Van Hoof, *op. cit.*

⁵⁹ R. K. Smith, *International Human Rights*, Oxford 2003, s. 112.

⁶⁰ Szerzej na ten temat zob. H. Heintze, *Minority Issues in West Europe and the OSCE High Commissioner on National Minorities 2000*, „International Journal of Minority and Group Rights” 2000, No. 381.





jak system Rady Europy. Pewnym usprawiedliwieniem takiego stanu rzeczy może być fakt istnienia do niedawna bardzo burzliwej i niestabilnej sytuacji politycznej zwłaszcza w regionie Ameryki Południowej i Środkowej⁶¹. Politycznym priorytetem realizowanym przez wiele ostatnich lat w ramach OPA była promocja demokracji w tym regionie i cel ten został w dużym stopniu osiągnięty. Wobec wspomnianej wyżej niestabilnej politycznie i ekonomicznie sytuacji nierzadko ochrona praw człowieka była odsuwana na dalszy plan działalności Organizacji Państw Amerykańskich. Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka odnotowała w ostatnich latach znaczącą liczbę rażących przypadków pogwałcenia praw człowieka, a informacje te zostały użyte jedynie po to, by pod wpływem nacisku państwo podjęło działania w celu naprawienia wyrządzonej przez nie szkody. Skargi zgłaszane indywidualnie nigdy nie były przedmiotem szerszego zainteresowania ani też priorytetem w działalności OPA; służą one najczęściej jako źródło informacji i są wykorzystywane w celu dochodzenia naruszeń w dziedzinie praw i wolności człowieka na szeroką skalę regionu⁶².

W pewnym sensie można stwierdzić, iż obecny poziom skuteczności systemu amerykańskiego odpowiada poziomowi systemu europejskiego sprzed trzydziestu lat: bardzo niewielka liczba wniesionych skarg indywidualnych jest rozpatrywanych przez Międzyamerykańską Komisję czy Trybunał, nie wszystkie państwa-sygnatariusze Konwencji uczestniczą w zachodzących procesach czy podejmowanych w ramach OPA działaniach, przez te lata zostało rozpatrzonych jedynie kilka spornych kwestii⁶³. Jednakże patrząc z perspektywy charakterystyki tego regionu, kontrast ten nie jest zaskakujący. Niewątpliwie złożoność powyższego systemu, powstałego z mnogości zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie, przyczynia się do chaosu panującego w systemie Organizacji Państw Amerykańskich.

Biorąc pod uwagę, iż większość państw członkowskich wchodzi w skład systemu w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, ich niechęć do aktywnego i rzetelnego wypełniania zobowiązań wynikających z Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka budzi jednak niepokój. Fakt ten przyczynia się również do zaniedbywania i nieutożsamiania się pod względem zobowiązań z organizacją stojącą na straży regionalnego porządku na rzecz większej chęci współpracy z Organizacją Narodów Zjednoczonych⁶⁴.

Zatem w obliczu niezbyt korzystnego stanu rzeczy, Organizacja Państw Amerykańskich musi konsekwentnie i aktywnie działać na rzecz rozwoju wsparcia praw w ramach regionu, powinna zabiegać o to, by system amerykański był

⁶¹ R. K. Smith, *op. cit.*, s. 86.

⁶² D. Harris, *Regional Protection of Human Rights: the Inter-American Achievement*, [w:] *International Human Rights in Context...*

⁶³ D. P. Forsythe, *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, The United Nations University Press 2000.

⁶⁴ C. Medina, *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Dordrecht 1988.



PORÓWNANIE EUROPEJSKIEGO I INTERAMERYKAŃSKIEGO SYSTEMU... 181

przez jego członków postrzegany jako ważny i efektywny sposób monitorowania i wdrażania praw człowieka. Organizacja Państw Amerykańskich ma znaczący potencjał, który powinien być w przyszłości wykorzystywany w większym stopniu niż dotychczas⁶⁵.

⁶⁵ T. Farer, *The Future of the Inter-American System*, Westport Conn. 2000.

